Alexander Baur und Jörg Kinzig

Rechtspolitische Perspektiven der Führungsaufsicht

Eine Zusammenfassung
wesentlicher Ergebnisse der bundesweiten Evaluation der Führungsaufsicht

VORWORT

Der vorliegende Beitrag stellt die rechtspolitisch akzentuierte Zusammenfassung einer umfassenden Untersuchung dar, die unter dem etwas sperrigen Arbeitstitel „Bundesweite Evaluation der Führungsaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der Reformen 2007 und 2011“ im Auftrag des Bundesamtes für Justiz als Drittmittelprojekt des Instituts für Kriminologie der Eberhard Karls Universität Tübingen entstand.

Darüber hinaus ist es uns ein Anliegen, für detaillierte Resultate und ihre Begründung sowie für die Herleitung des rechtspolitischen Handlungsbedarfs auf den sehr ausführlichen Hauptbericht zu verweisen, der Ende 2014/Anfang 2015 unter dem Titel „Die reformierte Führungsaufsicht – Ergebnisse einer bundesweiten Evaluation“ im Verlag Mohr Siebeck erscheinen wird. Der Hauptbericht stellt zugleich die Schrift dar, mit der Alexander Baur im Sommer 2014 an der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen promoviert wurde.

Bei der Datenauswertung und Textredaktion der Hauptuntersuchung haben neben vielen anderen Hilfskräften vor allem Sama Al-Khalil, Karen Bretz, Miriam Colombo und Christina Titze mitgewirkt. Ihnen danken wir an dieser Stelle – auch stellvertretend für die anderen – in besonderer Weise.

Sehr herzlich bedanken möchten wir uns auch bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Praxis der Führungsaufsicht, die durch ihre Bereitschaft zu Auskünften und Hilfestellungen aller Art diese umfassende Untersuchung erst möglich gemacht haben.

Zum Schluss gilt unser Dank den Verantwortlichen im Bundesamt für Justiz, Herrn Priv.-Doz. Dr. Bert Götting, und im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Frau Dr. Monika Becker, für die jederzeit vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Tübingen, im November 2014

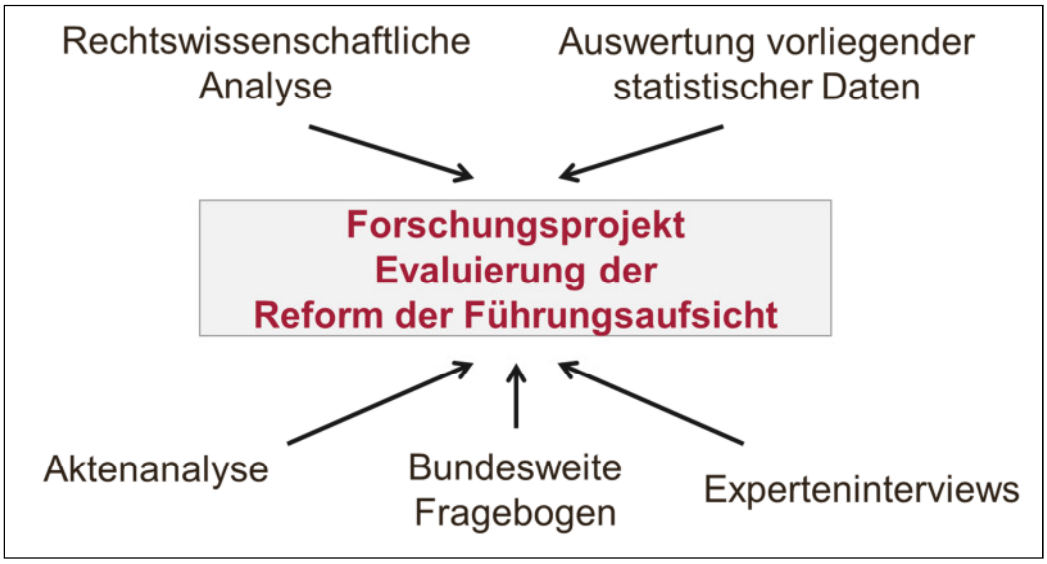
Alexander Baur und Jörg Kinzig

1. Einleitung und Forschungsmethodik (Kap. I)

Im Zentrum dieser Untersuchung stand die rechtstatsächliche Evaluation der Führungsaufsicht in der Gestalt, die diese Maßregel nach den Reformen der Jahre 2007, 2011 und zuletzt 2013 in den §§ 67h bis 68g StGB gefunden hat.

Ziel des Forschungsvorhabens war es, einen Überblick über die Wirkungsweise der Führungsaufsicht herzustellen, um dadurch etwaigen Verbesserungsbedarf aufzuzeigen und rechtspolitische Schlussfolgerungen zu ermöglichen. Für die Untersuchung wurden fünf (empirische) Zugänge miteinander kombiniert (vgl. Schaubild 1): Auf der Basis einer ausführlichen rechtswissenschaftlichen Analyse (1) wurden zunächst die vorliegenden statistischen Daten zur Führungsaufsicht ausgewertet (2). Daneben erfolgte eine Aktenanalyse von Führungsaufsichtsfällen. Insgesamt wurden dafür im Jahre 2012 bundesweit 606 Verfahrensakten mit laufenden oder in diesem Jahr beendeten Führungsaufsichten (504 einer Basisauswertung sowie 102 besonders sicherungsintensive Führungsaufsichten) überwiegend bei den Führungsaufsichtsstellen vor Ort erhoben (3). Ergänzend erfolgte die Konzeption, Versendung und Auswertung umfangreicher Fragebogen an Akteure (Führungsaufsichtsstellen, Bewährungshilfe, Strafvollstreckungsgerichte, forensische Ambulanzen, Maßregeleinrichtungen nach § 63 StGB und § 64 StGB) der Führungsaufsicht (4). Der Rücklauf der im Zeitraum zwischen März und September 2012 verschickten 1.135 Fragebogen lag zwischen 32,3% und 81,2%. Abgerundet wurde das Design durch qualitativ orientierte halbstrukturierte Einzelinterviews sowie Expertendiskussionen mit insgesamt 52 Führungsaufsichtsakteuren (5).

Schaubild 1: Überblick über die Forschungsmethodik[1]

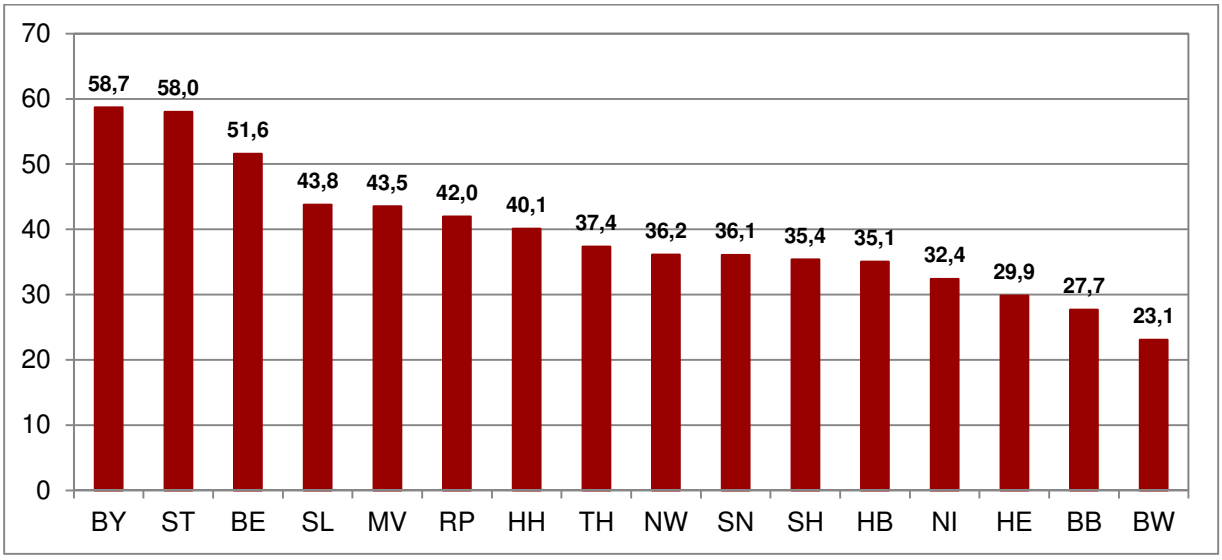


2. Grundlagen der Führungsaufsicht (Kap. II)

Leider existiert derzeit keine offizielle bundesweite Statistik zur Anzahl laufender Führungsaufsichten. Wir möchten daher mit Nachdruck die (Wieder-)Einführung einer solchen Statistik anregen. Die Untersuchung musste sich daher notgedrungen auf inoffizielle Daten stützen. Aus ihnen ergibt sich zwischen den Jahren 2008 und 2012 ein eindrucksvoller Anstieg von 24.818 auf 33.381 laufende Führungsaufsichtsverfahren: eine Zunahme um immerhin 34,5%.[2] Diesen beträchtlichen Zuwachs führt die Untersuchung unter anderem auf die mehrfache Ausweitung des § 68f StGB, den Eintrittsgrund der Führungsaufsicht bei so genannten Vollverbüßern, zurück.[3] Bemerkenswert ist zudem die deutlich unterschiedliche regionale Verteilung der Führungsaufsicht,[4] wobei vor allem die Bundesländer Bayern und Sachsen-Anhalt durch vergleichsweise hohe Zahlen beeindrucken (vgl. Schaubild 2).

[1] Schaubild I-1.
[2] Kap. II 4.
[3] Siehe dazu und zu den weiteren Gründen für den Anstieg der Fallzahlen Kap. II 4.
[4] Kap. II 4.

Schaubild 2: Führungsaufsichten 2011 je 1.000 Verurteilte (Strafverfolgungsstatistik 2011)[5]



Strukturell ist bei der Maßregel der Führungsaufsicht von Bedeutung, dass bei ihr die erforderliche Sicherung im Gegensatz zu den stationären Unterbringungsformen nach §§ 63, 64 und 66 ff. StGB ambulant erfolgen muss. Neben dieser Sicherungshat die Führungsaufsicht gleichberechtigt eine Besserungsaufgabe zu erfüllen. Die Untersuchung differenziert hier genauer zwischen einer Betreuungs- und einer Behandlungsfunktion.[6] Normativ werden – so ein weiteres Untersuchungsergebnis – diese Funktionen durch Organisations- (§ 68a StGB) und Kompetenzvorschriften (§ 463a StPO), Handlungs- (z.B. § 68b StGB) und Sanktionsvorschriften (z.B. § 145a StGB) abgebildet.[7]

Neben der in § 68 Abs. 1 StGB geregelten und in der Praxis nicht sehr bedeutsamen gerichtlich angeordneten Führungsaufsicht ist bei den gesetzlichen Führungsaufsichten sorgfältig zwischen verschiedenen Eintrittsgründen zu differenzieren. Zu unterscheiden sind Führungsaufsichten nach Vollverbüßung, Führungsaufsichten infolge einer Maßregelerledigung sowie Führungsaufsichten infolge einer Maßregelaussetzung zur Bewährung; die Untersuchung spricht insofern von (dogmatisch bedingten) Führungsaufsichtsarten[8] (vgl. Tabelle 1).

[5] Schaubild II-32.
[6] Kap. II 3.1. bis 3.3.
[7] Kap. II 3.4.
[8] Kap. II 3.4.

Tabelle 1: Gesetzliche Eintrittsgründe der Führungsaufsicht[9]

Führungsaufsicht kraft Gesetzes		
Vollverbüßung	**Erledigung**	**Aussetzung der Vollstreckung einer freiheitsentziehenden Maßregel zur Bewährung**
Vollverbüßung einer (Gesamt-)Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren wegen vorsätzlicher Straftaten § 68f Abs. 1 S. 1 StGB	Entlassung aus der Sicherungsverwahrung nach zehnjährigem Vollzug § 67d Abs. 3 S. 2 StGB	Aussetzung durch das erkennende Gericht im Fall der §§ 63, 64 StGB § 67b Abs. 2 StGB
Vollverbüßung einer (Gesamt-)Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen Sexualstraftaten gem. § 181b StGB § 68f Abs. 1 S. 1 StGB	Ablauf der Höchstfrist der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt § 67d Abs. 4 S. 3 StGB	Aussetzung nach Vorwegvollzug einer Freiheitsstrafe § 67c Abs. 1 S. 1 HS 2 StGB
	Aussichtslosigkeit der Suchtbehandlung nach einer Unterbringung in einer Entziehungsanstalt § 67d Abs. 5 S. 2 StGB	Aussetzung wegen anderweitiger Verzögerungen des Beginns des Maßregelvollzugs § 67c Abs. 2 S. 4 HS 2 StGB
	Erledigung einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bei zweifelhafter Prognose oder Unverhältnismäßigkeit § 67d Abs. 6 S. 2 StGB	Aussetzung im Laufe des Maßregelvollzugs § 67d Abs. 2 S. 3 StGB
(primäres) Sanktionsinstrument **Strafbarkeit von Weisungsverstößen nach § 145a StGB**		(primäres) Sanktionsinstrument **Widerruf der Bewährung nach § 67g Abs. 1 StGB**

Obwohl dazu keine bundesweit flächendeckenden Zahlen vorliegen, gehen wir unter Zugrundelegung der Aktenanalyse davon aus, dass rechtstatsächlich vor allem die Führungsaufsicht für Vollverbüßer nach § 68f StGB von Bedeutung ist (nach der Aktenanalyse 66,7% aller ausgewerteten Führungsaufsichten).[10]

[9] Tabelle II-1.
[10] Kap. II 3.5.2.

Ausgehend von diesen dogmatischen Strukturen postuliert die Untersuchung drei verschiedene Grundtypen der Führungsaufsicht (vgl. Tabelle 2), die es strukturell zu unterscheiden gilt und die den weiteren empirischen Auswertungen als analytische Basis dienten.[11]

Tabelle 21: Arten und Typen der Führungsaufsicht; Häufigkeit entsprechender Verfahren in der Aktenauswertung[12]

Arten der Führungsaufsicht	aussetzungsbedingte Führungsaufsichten	anordnungs-, erledigungs- und vollverbüßungsbedingte Führungsaufsichten	
Typen der Führungsaufsicht	Typ-I-Führungsaufsicht	Typ-II-Führungsaufsicht	Typ-III-Führungsaufsicht
Probanden	besserungsintensiv	vermindert sicherungsintensiv	sicherungsintensiv
Eintrittsgründe (Auswahl)	§ 67b Abs. 2 StGB § 67c Abs. 1 StGB § 67c Abs. 2 StGB § 67d Abs. 2 StGB	§ 67d Abs. 4 StGB § 67d Abs. 5 StGB § 67d Abs. 6 StGB § 68 Abs. 1 StGB § 68f StGB	
Legalprognose	positiv	negativ	
maßgebliches Sanktionsinstrument	§ 67g StGB (§ 67h StGB)	§ 145a StGB	
Sanktionsmacht	hoch	(eher) niedrig	
Verortung der Sanktionsmacht	führungsaufsichtsintern: Gericht im Sinne des § 68a StGB	teilweise führungsaufsichts-extern: Führungsaufsichtsstelle und allgemeine Strafgerichtsbarkeit	

[11] Kap. II 3.6.
[12] Tabelle II-2.

Umsetzung der FA (vgl. Kap. III)	analog zur Strafaussetzung zur Bewährung, vgl. §§ 56ff StGB	dyadisch-exekutiv	triadisch-exekutiv
Übergangs-management	gut	defizitär	unterschiedlich
Ausgestaltung der Führungs-aufsicht (vgl. u.a. Kap. V)	gut	defizitär	gut
Besonderheiten bei den Akteuren	häufige Beteiligung von Behandlungsakteuren (forensische Ambulanz)	keine Besonderheiten	häufige Beteiligung der Polizei (polizeiliche Flankierungs-programme)
ambulantes Setting (vgl. Kap. III)	gut	defizitär	gut
Deliktsgruppen	alle Deliktsgruppen	alle Deliktsgruppen	Sexualdelikte
Anzahl der Verfahren in der Aktenauswertung	n=127	n=377	n=102
Erhebungs-modalität	Akten-Basisauswertung		Akten-Sonderauswertung

Zu beachten ist, dass die Analyse eines etwaigen Rückfalls nach Führungsaufsicht schon aufgrund der Aktenauswahl (siehe oben) nicht Gegenstand der vorliegenden Studie sein konnte. Anhaltspunkte für die Legalbewährung kann die Untersuchung dennoch bieten: Bei 23% der ausgewerteten Verfahren der Führungsaufsichten der Typen I und II (gegenüber nur 11,8% bei solchen des Typs III) ließ sich während des

Verlaufs der Führungsaufsicht eine oder mehrere Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe wegen einer Straftat jenseits des § 145a StGB nachvollziehen.[13]

Probanden des Führungsaufsichtstyps I werden von den befragten Akteuren als weitgehend unproblematisch wahrgenommen.[14] Anders ist das insbesondere bei den Erledigungsfällen aus dem Maßregelvollzug nach § 64 StGB.[15] Sexualstraftäter werden von den Akteuren als besonders arbeitsintensiv erlebt, scheinen der Praxis aber vergleichsweise wenig Probleme zu bereiten.[16] Eine Sondergruppe bilden die aus Sicherungsverwahrung Entlassenen.[17] Insgesamt stellen diese unterschiedlichen Probandengruppen insbesondere an die Bewährungshilfe divergente Anforderungen.[18] Ganz generell scheint für uns in Typ-II-Führungsaufsichten ein spezifischer organisationsstruktureller Nachholbedarf zu bestehen.

3. Organisatorische Umsetzung der Führungsaufsicht; strafprozessuale Kompetenzen der Führungsaufsichtsstelle (Kap. III und IV)

Ein besonderes Augenmerk galt in der Untersuchung den einzelnen Akteuren der Führungsaufsicht. Trotz der Vielzahl der bereits genannten Beteiligten (siehe oben) scheint deren Zusammenarbeit nach den Ergebnissen der Aktenanalyse, den Befragungen sowie den Interviews bzw. Expertendiskussionen im Wesentlichen gut zu funktionieren.[19] Zur Absicherung der Arbeitsqualität scheint uns unter Zugrundelegung der Untersuchungsergebnisse ein regelmäßiger Austausch aller in die Führungsaufsicht involvierten Akteure zentral. Genauso wichtig ist eine fortschreitende Spezialisierung aller Beteiligten.

Des Weiteren stellte die Untersuchung Unterschiede in der Organisations- und Arbeitsweise der **Führungsaufsichtsstellen** fest, die unter anderem im Grad ihrer Zentralisierung Ausdruck finden.[20] In der Regel existiert eine Führungsaufsichtsstelle für einen Landgerichtsbezirk (55 von 70 Führungsaufsichtsstellen). Daneben sind neun Führungsaufsichtsstellen für mehrere, bis zu sieben Landgerichtsbezirke verantwortlich. Neben den drei Stadtstaaten und dem vergleichsweise kleinen

[13] Kap. II 3.7. Vgl. im Übrigen zur Frage des Rückfalls nach Führungsaufsicht die vom Bundesministerium der Justiz zuletzt im Jahre 2013 herausgegebene so genannte Rückfallstatistik.
[14] Kap. II 3.7.
[15] Kap. II 3.7.
[16] Kap. II 3.7.
[17] Kap. II 3.7.
[18] Kap. II 3.7.
[19] Kap. III 2.1.3.
[20] Kap. III 2.2.1.

Saarland verfügen Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt über eine für das ganze Bundesland zuständige Führungsaufsichtsstelle (vgl. Schaubild 3).[21]

Schaubild 3: Führungsaufsichtsstellen in Deutschland[22]

Quelle der Karte: Wikimedia commons

Organisatorisch ist die Führungsaufsichtsstelle weit überwiegend (80%) bei einem Landgericht angebunden. Sachsen ordnet sie den Staatsanwaltschaften zu, Nordrhein-Westfalen gliedert sie (faktisch) den sozialen Diensten der Justiz, also der Bewährungshilfe, an. Berlin unterstellt sie unmittelbar der Senatsverwaltung für Justiz. Das Land Nordrhein-Westfalen ist den Weg der Zusammenlegung der Führungsaufsichtsstelle mit der Bewährungshilfe gegangen.[23]

[21] Kap. III 2.2.1.1.2. und 2.2.1.1.3.
[22] Graphik III-5.
[23] Kap. III 2.2.1.1.2. und 2.2.1.1.3.

Auffällig ist, dass in Deutschland vor allem im Hinblick auf den Personaleinsatz erhebliche Unterschiede bei den Führungsaufsichtsstellen existieren.[24] Wir gehen unter Zugrundelegung der Untersuchungsergebnisse davon aus, dass die Führungsaufsichtsstellen ohne ausreichende personelle Kapazitäten den gesteigerten Anforderungen und dem allgemein erhöhten Stellenwert der Führungsaufsicht mittelfristig nicht gerecht werden können. Dabei scheinen (teil-) zentralisierte Führungsaufsichtsstellen mit eigenen spezialisierten Mitarbeitern und einem ausreichend freigestellten oder hauptamtlichen Leiter vorteilhaft zu sein.

Unserer Ansicht nach ist die Führungsaufsichtsstelle der Schlüsselakteur für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Maßregel. Wir befürworten daher den Ausbau der rechtlichen Kompetenzen der Führungsaufsichtsstelle.[25] Gedacht werden könnte daran, dass diese Behörde Vorführbefehle in eigener Zuständigkeit (§ 463a Abs. 3 StPO) erlassen kann, ihr im Hinblick auf die Führungsaufsichtsbeschlüsse ein eigenes Antrags- und Beschwerderecht eingeräumt und die Staatsanwaltschaft im Gegensatz dazu entlastet sowie ihr insbesondere bei therapeutischen Weisungen die Befugnis übertragen wird, diese Weisungen innerhalb eines gerichtlich vorgegebenen Rahmens auszufüllen.[26]

Die Untersuchung hat ferner ergeben, dass die Beteiligung der **Bewährungshilfe** an Führungsaufsichtsverfahren global als positiv zu bewerten ist.[27] Kritisch wollen wir die hohe Fallbelastung der Bewährungshelfer hervorheben: Denn im arithmetischen Mittel betreut jeder der befragten Bewährungshelfer rund 75 Probanden, darunter rund 20 Probanden der Führungsaufsicht.[28] Bereits bestehende personelle Defizite gehen derzeit zu Lasten vor allem der Typ-II-Führungsaufsichtsprobanden. Gerade hier ist nach unserer Ansicht auf die Bereitstellung ausreichender personeller Kapazitäten zu achten. Mit Blick auf eine reibungslose und effektive Zusammenarbeit der Führungsaufsichtsakteure möchten wir die Entwicklung allgemeiner Qualitätsstandards für Bewährungshilfeberichte anregen.[29]

Immerhin 29,7% der befragten **Richter** an Gerichten im Sinne des § 68a StGB räumten eine (eher) schematische Ausgestaltung ihrer Führungsaufsichtsbeschlüsse

[24] Kap. III 2.2.1.1.5.
[25] Zum derzeitigen Handlungsinstrumentarium und dessen Bewertung siehe Kap. IV.
[26] Kap. IV sowie mit Blick auf § 145a StGB Kap. VI.
[27] Zur Organisations- und Arbeitsweise der Bewährungshilfe Kap. III 2.2.2.
[28] Zur Arbeitsbelastung der Bewährungshilfe Kap. III 2.2.2.3.
[29] Siehe allgemein zur Zusammenarbeit und speziell zur Bedeutung der Bewährungshilfeberichte Kap. III 2.2.2.5.

ein. Maßnahmen nach § 68a Abs. 4 (Entscheidung bei Meinungsverschiedenheiten) oder Abs. 5 (Erteilung von Anweisungen) StGB kommen kaum vor, so dass sich die Tätigkeit des Gerichts im Wesentlichen auf die Ausgestaltung des Führungsaufsichtsbeschlusses beschränkt.[30] Hier sollten nach unserem Dafürhalten die Richter durch Fortbildungsmaßnahmen für die Belange der Führungsaufsicht sensibilisiert werden. An einzelnen Stellen sollten ferner die gerichtlichen Zuständigkeitsregelungen überdacht werden.[31]

Im Erhebungszeitraum 2011/12 konnten bundesweit 68 **forensische Ambulanzen**[32] ermittelt werden, deren Gründung nicht unerheblich der Reform des Jahres 2007 zu verdanken sein dürfte. Über die Hälfte von ihnen ist einer Maßregelvollzugseinrichtung angegliedert.
Obwohl diese Ambulanzen recht stark belastet sind, besteht in der Regel keine Wartezeit. Jedoch weist immerhin knapp ein Viertel dieser Einrichtungen ein Einzugsgebiet von mehr als 160 km auf.[33] Wir meinen daher, dass insbesondere die bestehenden Strukturen im ländlichen Raum weiter ausgebaut werden müssen. Primär werden in forensischen Ambulanzen Schizophrenien (60%), Substanzabhängigkeiten (67,8%) und Persönlichkeitsstörungen (74,5%) behandelt.[34]
Das Angebot für nicht oder nicht hinreichend therapierte Probanden aus dem Strafvollzug ist für uns derzeit in der Fläche noch ungenügend. Dies gilt für Nicht-Sexualstraftäter in verstärktem Maße.
Die forensischen Ambulanzen sind in den letzten Jahren zu einer tragenden Säule der Führungsaufsicht geworden. Das zeigt auch der Umstand, dass der Beitrag der forensischen Ambulanzen zur Führungsaufsicht rundweg als positiv eingeschätzt wird. Noch nicht einmal die durch eine enge Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden häufig befürchteten Rollenkonflikte werden als Problem angesehen.[35]

Zu weiteren Nebenakteuren in der Führungsaufsicht sind die Staatsanwaltschaft, die Einrichtungen des stationären Straf- und Maßregelvollzugs, die in die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) involvierte Gemeinsame Überwachungsstelle der

[30] Kap. III 2.2.3.
[31] Zu den kritischen Einzelfällen Kap. III 2.2.3.2.
[32] Kap. III 2.2.4.
[33] Zur Auslastung und Belastbarkeit der Behandlungsinfrastruktur Kap. III 2.2.4.4.
[34] Zur Probandenstruktur forensischer Ambulanzen Kap. III 2.2.4.6.
[35] Zur Arbeitsweise forensischer Ambulanzen Kap. III 2.2.4.7.; zu ihrer rechtlichen Einbindung sowie zu ihrer Zusammenarbeit mit anderen Akteuren Kap. III 2.2.4.8. und 2.2.4.9.

Länder (GÜL), die allgemeine Strafgerichtsbarkeit, neuerdings vor allem die Polizei, sowie die Allgemeinpsychiatrie, niedergelassene Psychotherapeuten und Psychiater zu zählen.[36] Die **Staatsanwaltschaft** ist als Vollstreckungsbehörde über die §§ 463, 451 StPO in jede Führungsaufsicht eingebunden, spielt aber während der Führungsaufsicht nach den Ergebnissen der Aktenauswertung nur eine untergeordnete Rolle.[37] Die Bedeutung der **Einrichtungen des stationären Straf- und Maßregelvollzugs** ergibt sich schon daraus, dass fast alle Probanden aus einem vorangehenden stationären Vollzug kommen.[38] Vorschläge der entlassenden Anstalten haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Führungsaufsicht. Während der Beitrag der Maßregelanstalten wenig Anlass zur Beanstandung ergibt, wurden als neuralgischer Punkt (zum Teil nicht erfolgende) Entlassungsvorbereitungen des Strafvollzugs bei Vollverbüßern, insbesondere bei Sexualstraftätern, ausgemacht.[39] Da die so genannte Fußfessel erst allmählich implementiert wird, liegen noch zu geringe Erfahrungswerte zur Beurteilung der Tätigkeit der **Gemeinsamen Überwachungsstelle der Länder**[40] vor; hier wird man den Abschluss des Anschlussforschungsvorhabens zur bundesweiten Evaluation der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung abzuwarten haben.[41] Außerhalb von Weisungsverstößen kommt die **allgemeine Strafgerichtsbarkeit** ins Spiel, wenn ein Proband während der Führungsaufsicht eine Straftat begeht.[42] Die aktuelle Bedeutung der **Polizei**[43] für die Führungsaufsicht kann unter Zugrundelegung der Untersuchungsergebnisse kaum überschätzt werden. Die Polizei ist zunehmend proaktiv und mit hohem Personaleinsatz an der Führungsaufsicht beteiligt. Ein Grund, den die Studie hierfür ausmacht, ist die stärkere Betonung des Sicherungszwecks der Führungsaufsicht, dem die Justiz unter Zugrundelegung ihrer bisherigen Strukturen und Kapazitäten vielerorts nur bedingt gerecht werden kann.[44] Insbesondere an fast allen Typ-III-Führungsaufsichten (97,1%) ist die Polizei beteiligt. Dabei ergab sich das nicht unbedingt so zu erwartende Ergebnis, dass gegen die Einbeziehung der Polizei seitens der Führungsaufsichtsakteure keine

[36] Kap. III 2.3.
[37] Kap. III 2.3.1.
[38] Kap. III 2.3.2.
[39] Kap. III 2.3.2.
[40] Kap. III 2.3.3.
[41] Dieses Forschungsvorhaben wird seit Oktober 2013 am Tübinger Institut für Kriminologie durchgeführt.
[42] Kap. III 2.3.4.
[43] Siehe ausführlich Kap. III 2.3.5.
[44] Kap. III 2.3.5.1. und 2.3.5.2.

Vorbehalte bestehen.[45] Dennoch weisen wir darauf hin, dass ausreichende rechtliche Regelungen für die Beteiligung der Polizei an der Führungsaufsicht dringend erforderlich sind, will man nicht das führungsaufsichtsrechtliche Gesamtgefüge, das deren gesetzlicher Konzeption zugrunde liegt, aus der Balance bringen.[46]

4. Das Handlungsinstrumentarium der Weisungen nach § 68b StGB (Kap. V)

Kernstück der Führungsaufsichtsreform 2007 war die Ergänzung und Änderung des in § 68b StGB normierten Instrumentariums der Weisungen.

Den Zwecken der Führungsaufsicht entsprechend lassen sich Besserungs- und Sicherungsweisungen systematisch voneinander trennen. Kreuzt man diese Einteilung nach Weisungszwecken mit der Unterscheidung des Gesetzgebers in strafbewehrte Weisungen nach § 68b Abs. 1 StGB und nicht strafbewehrte Weisungen nach § 68b Abs. 2 StGB ergeben sich vier denkbare Konstellationen. Unter Zugrundelegung dieser Herangehensweise kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 9 StGB (Meldepflicht im Falle von Erwerbslosigkeit) als strafbewerte Besserungsweisung unverhältnismäßig und daher als verfassungswidrig anzusehen ist (vgl. Tabelle 3).[47]

[45] Kap. III 2.3.5.3.
[46] Zu den rechtlichen Bedenken gegen die anlassunabhängige Beteiligung der Polizei an der Führungsaufsicht – vor allem im Rahmen so genannter Flankierungsprogramme – siehe Kap. III 2.3.5.1. und 2.3.5.2.
[47] Kap. V 2.1.3.; zur Verfassungswidrigkeit des § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 9 StGB Kap. V 2.1.3.2.2.

Tabelle 3: Systematisierung und Verfassungsmäßigkeit von Weisungen nach § 68b StGB[48]

	Sicherungszweck	**Besserungszweck**
nach § 68b Abs. 1 StGB	strafbewehrte Sicherungsweisungen Sicherungsweisungen i.e.S Überwachungsweisungen Kontrollweisungen verfassungsmäßig	strafbewehrte Besserungsweisungen § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 9 StGB verfassungswidrig
nach § 68b Abs. 2 StGB	nicht strafbewehrte Sicherungsweisungen Sicherungsweisungen i.e.S Überwachungsweisungen Kontrollweisungen verfassungsmäßig	nicht strafbewehrte Besserungsweisungen Betreuungsweisungen Behandlungsweisungen protektive Förderweisungen verfassungsmäßig

Sämtlich mögliche Weisungen wurden einer eingehenden Betrachtung unterzogen. Im Wesentlichen haben sich die Weisungen bewährt. Handlungsbedarf für den Gesetzgeber besteht nach unserer Auffassung allenfalls in Randbereichen.

[48] Tabelle V-2.

Tabelle 4: Häufigkeit der angeordneten Weisungen und generelle Einschätzung der Bedeutung dieser Weisungen durch die befragten Akteure[49]

Weisung nach § 68b StGB	Häufigkeit in der Aktenanalyse nach FA-Typen			Einschätzung durch die Akteure als mindestens „eher wichtig“		
	Typ I	Typ II	Typ III	FA-Stelle	BewHi	MVRZ
Abs. 1 S. 1 Nr. 1	4,8%	7,5%	20,8%	60,8%	63,9%	85,2%
Abs. 1 S. 1 Nr. 2	4,8%	6,7%	28,7%	81,0%	86,9%	88,9%
Abs. 1 S. 1 Nr. 3	5,6%	9,4%	47,5%	100,0%	95,6%	92,7%
Abs. 1 S. 1 Nr. 4	1,6%	3,2%	14,9%	60,0%	86,9%	86,5%
Abs. 1 S. 1 Nr. 5	0,0%	2,7%	5,9%	57,2%	69,5%	79,3%
Abs. 1 S. 1 Nr. 6	0,0%	0,3%	2,0%	42,9%	46,1%	50,6%
Abs. 1 S. 1 Nr. 7	37,9%	64,4%	79,2%	92,7%	76,8%	87,6%
Abs. 1 S. 1 Nr. 8	38,7%	67,7%	69,3%	75,7%	82,6%	96,3%
Abs. 1 S. 1 Nr. 9	17,7%	55,0%	66,3%	35,8%	58,3%	84,1%
Abs. 1 S. 1 Nr. 10	66,1%	26,1%	30,7%	77,1%	80,0%	98,8%
Abs. 1 S. 1 Nr. 11	16,1%	4,3%	27,7%	85,8%	92,2%	98,8%
Abs. 2 S. 2	95,2%	32,6%	60,4%	39,0%	50,3%	71,1%
Abs. 1 S. 1 Nr. 12	0%	0%	2,9%	32,9%	31,4%	34,1%
Abs. 2 Ausbildung	4,0%	1,3%	4,0%	s. Arbeit	s. Arbeit	s. Arbeit
Abs. 2 Arbeit	45,2%	47,4%	41,6%	31,9%	50,0%	86,2%
Abs. 2 Freizeit	3,2%	0,3%	1,0%	15,8%	12,0%	54,2%
Abs. 2 wirtsch. Verhältnisse	3,2%	1,3%	2,0%	27,5%	43,1%	66,6%

Die in Tabelle 4 neu angeordneten Untersuchungsergebnisse lassen erkennen, dass die verschiedenen Typen von Führungsaufsicht regelmäßig mit einer unterschiedlichen Zahl und Art an Weisungen verknüpft sind.[50] Bei den aussetzungsbedingten Typ-I-Führungsaufsichten wurden in mehr als der Hälfte der

[49] Zu den einzelnen Weisungen ausführlich Kap. III 2.2.
[50] Zur Quantität von Weisungen Kap. III 2.1.9.2.1.

analysierten Fälle (nur) eine Therapieweisung nach § 68b Abs. 2 S. 2 StGB (95,2%) sowie suchtmittelbezogene Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 10 StGB (66,1%) angeordnet.[51] Bei den vermindert sicherungsintensiven gewöhnlichen Typ-II-Führungsaufsichten wurden in mehr als der Hälfte der Fälle drei Weisungen ausgesprochen: Am häufigsten erfolgten Weisungen zu überwachungsbezogenen Meldepflichten (nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StGB in 64,4% und nach Nr. 8 in 67,7% der Fälle) sowie Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 9 StGB zu arbeitsbezogenen Meldepflichten (55,0%).[52] Bei den sicherungsintensiven Typ-III-Führungsaufsichten wurden in mehr als der Hälfte der Fälle ebenfalls überwachungsbezogene Meldepflichten (nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StGB in 79,2% und nach Nr. 8 in 69,3%) sowie Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 9 StGB zu arbeitsbezogenen Meldepflichten (66,3%) angeordnet.[53] Zudem war in 60,4% der Fälle eine Therapieweisung zu verzeichnen.[54] Auch auf fast alle anderen Weisungen wurde deutlich häufiger zugegriffen.

Fragt man die Kernakteure der Führungsaufsicht, welche Weisungen ihnen zumindest eher wichtig sind, ergeben sich unterschiedliche Einschätzungen.[55] So ist den befragten Führungsaufsichtsstellenleitern besonders wichtig die personenbezogene Weisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB (100%)[56] vor der überwachungsbezogenen Meldepflicht nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StGB (92,7%)[57] sowie der Vorstellungsweisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StGB (85,8%).[58] Bei den Bewährungshelfern liegt ebenfalls die personenbezogene Weisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB (95,6%) vorne.[59] Es folgen die Vorstellungsweisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StGB (92,2%)[60] sowie die Aufenthaltsverbote nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StGB[61] und die tätigkeitsbezogenen Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 4 StGB (je 86,9%).[62] Bei den Mitarbeitern des Maßregelvollzugs, die generell dazu tendieren, die Bedeutung von Weisungen als hoch einzuschätzen, werden die

[51] Kap. V 2.2.8.1. und 2.2.9.1.
[52] Kap. V 2.2.6.1. und 2.2.7.1.
[53] Kap. V 2.2.6.1. sowie 2.2.7.1.
[54] Kap. V 2.2.9.1.
[55] Zur Bewertung der einzelnen Weisungen Kap. III 2.2.
[56] Kap. V 2.2.3.1.
[57] Kap. V 2.2.6.1.
[58] Kap. V 2.2.9.1.
[59] Kap. V 2.2.3.1.
[60] Kap. V 2.2.9.1.
[61] Kap. V 2.2.1.1.
[62] Kap. V 2.2.4.1.

suchtmittelbezogenen Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 10 StGB[63] sowie die Vorstellungsweisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StGB (je 98,8%)[64] favorisiert, vor der überwachungsbezogenen Meldepflicht nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 8 StGB (96,3%).[65]

Normativ regen wir insbesondere an, bei den in § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StGB verankerten Aufenthaltsgeboten das Erfordernis eine Karenzintervalls gesetzlich zu regeln.[66] Bei den Aufenthaltsverboten nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StGB möchten wir betonen, dass nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen darauf zu achten ist, dass eine grundlegende Bewegungsfreiheit des Probanden erhalten bleibt. Bei den personenbezogenen Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB, die in Typ-III-Führungsaufsichten relativ häufig sind, ließen sich immerhin 29 Weisungsverstöße nachvollziehen.[67] Bei den gegenstandsbezogenen Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und Nr. 6 StGB war in Einzelfällen eine Kombination des Verbots des Besitzes von Alkohol- und Betäubungsmitteln mit einem Suchtmittelkonsumverbot zu beobachten.[68] Verstöße gegen überwachungsbezogene Meldepflichten nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 7 und Nr. 8 StGB werden häufig aktenkundig, wobei vor allem Typ-II-Führungsaufsichten auffällig sind.[69] Bei einer Weisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StGB ist auf eine ausreichende Bestimmtheit, insbesondere die Festlegung eines Kontakthöchstintervalls zu achten.[70] *De lege ferenda* könnte in § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 8 StGB klargestellt werden, dass auch eine Weisung ergehen kann, einen Verlust der Wohnung oder des Arbeitsplatzes zu melden. Diese Meldung sollte auch bei der Bewährungshilfe erfolgen können.[71] Die Abschaffung der arbeitsbezogenen Meldepflicht nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 9 StGB wird auch dadurch nahegelegt, dass sie unter der (unbestimmten) Bedingung der Erwerbslosigkeit steht.[72] Bei den suchtmittelbezogenen Weisungen nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 10 StGB erweist es sich als problematisch, Möglichkeiten für regelmäßige Drogenscreenings/ Suchtmittelkontrollen zu finden. Ganz generell mangelt es in diesem Bereich noch an

[63] Kap. V 2.2.8.1.
[64] Kap. V 2.2.9.1.
[65] Kap. V 2.2.6.1.
[66] Kap. V 2.2.1.2. und speziell zur Erlaubnis im Sinne des § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB Kap. V 2.2.1.5.
[67] Kap. V 2.2.3.1.
[68] Kap. V 2.2.5.4.
[69] Kap. V 2.2.6.1.
[70] Kap. V 2.2.6.3.
[71] Kap. V 2.2.6.2.
[72] Kap. V 2.2.7.3.

einer flächendeckenden Infrastruktur.[73] Verstöße gegen Suchtmittelweisungen finden sich in den Akten relativ häufig, was darauf hindeutet, dass selbige zumindest in Einzelfällen gegen nicht abstinenzfähige Probanden erteilt werden.[74] Verstöße gegen die in § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StGB normierte Vorstellungsweisung sind selten, häufiger solche gegen die in § 68b Abs. 2 S. 2 StGB geregelte Therapieweisung.[75] Bei ihrer Formulierung ist einerseits auf die Einhaltung des Bestimmtheitsgebots, andererseits aber auch auf flexible Therapiemöglichkeiten zu achten.[76] Eingeführt werden sollte nach unserer Ansicht eine gesetzliche Möglichkeit des Gerichts, über die Kosten zu entscheiden, wobei die führungsaufsichtsrechtlichen Zwecke auch für die Kostentragungslast maßgeblich sein sollten.[77]
Bei der zuletzt eingeführten Weisung handelt es sich um die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB. Selbige wird bundesweit steigend, aber regional sehr unterschiedlich angeordnet, wobei derzeit vor allem Bayern und Mecklenburg-Vorpommern diese Möglichkeit nutzen.[78] Die befragten Akteure stehen dieser Neuerung nach ersten Einschätzungen eher ambivalent gegenüber.[79] Für belastbare Ergebnisse ist es aber zu früh, zumal viele Beteiligte noch keine eigenen Erfahrungen berichten konnten. Eine ausführliche Analyse dieser Weisung bleibt einer weiteren Untersuchung vorbehalten.[80]

Ganz generell sollte das Bestimmtheitsgebot des § 68b Abs. 1 S. 2 StGB zur Klarstellung in § 68b Abs. 3 S. 2 StGB n.F. verschoben werden.[81]

Verstöße gegen Weisungen nach § 68b Abs. 2 S. 1 StGB sind relativ selten.[82] Negativ fällt die vergleichsweise hohe Zahl von Weisungen auf, die den Probanden in zu unbestimmter Weise zur Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe verpflichten.[83] Gestrichen werden könnte die beispielhafte Nennung der Unterhaltspflichten in § 68b Abs. 2 S. 1 StGB.[84]

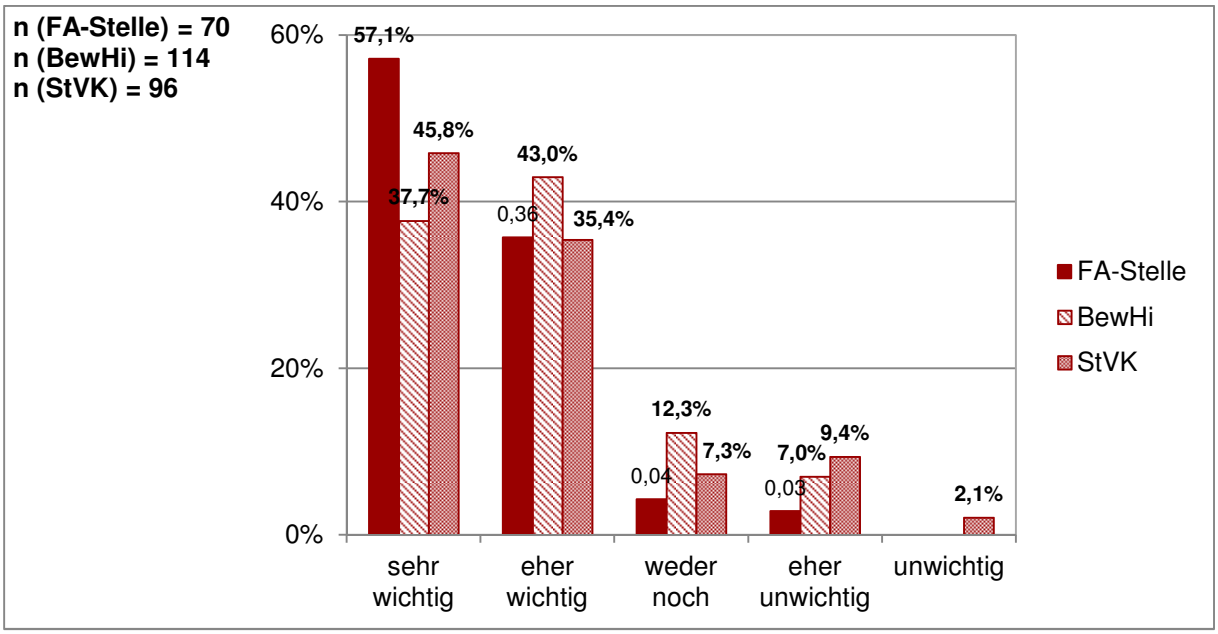
---

[73] Kap. V 2.2.8.1.
[74] Kap. V 2.2.8.1.
[75] Kap. V 2.2.9.1.
[76] Kap. V 2.2.9.2.3.
[77] Kap. V 2.1.9.4.
[78] Zu den möglichen Gründen Kap. V 2.2.10.1.
[79] Kap. V 2.2.10.1.
[80] Zum entsprechenden Forschungsvorhaben siehe oben Anmerkung 40.
[81] Kap. V 2.1.4.1.
[82] Kap. V 2.2.11.1.
[83] Kap. V 2.2.11.4.
[84] Kap. V 3.1.

5. Die Sanktionierung von Weisungsverstößen, insbesondere nach § 145a StGB (Kap. VI)

Sämtliche (Kern-)Akteure der Führungsaufsicht schätzen die Bedeutung des § 145a StGB, mit dem Verstöße gegen Weisungen während der Führungsaufsicht sanktioniert werden können, mehrheitlich als (sehr) hoch ein (vgl. Schaubild 4).

Schaubild 4: „Die Möglichkeit, Weisungsverstöße nach § 145a StGB sanktionieren zu können, ist wichtig."[85]



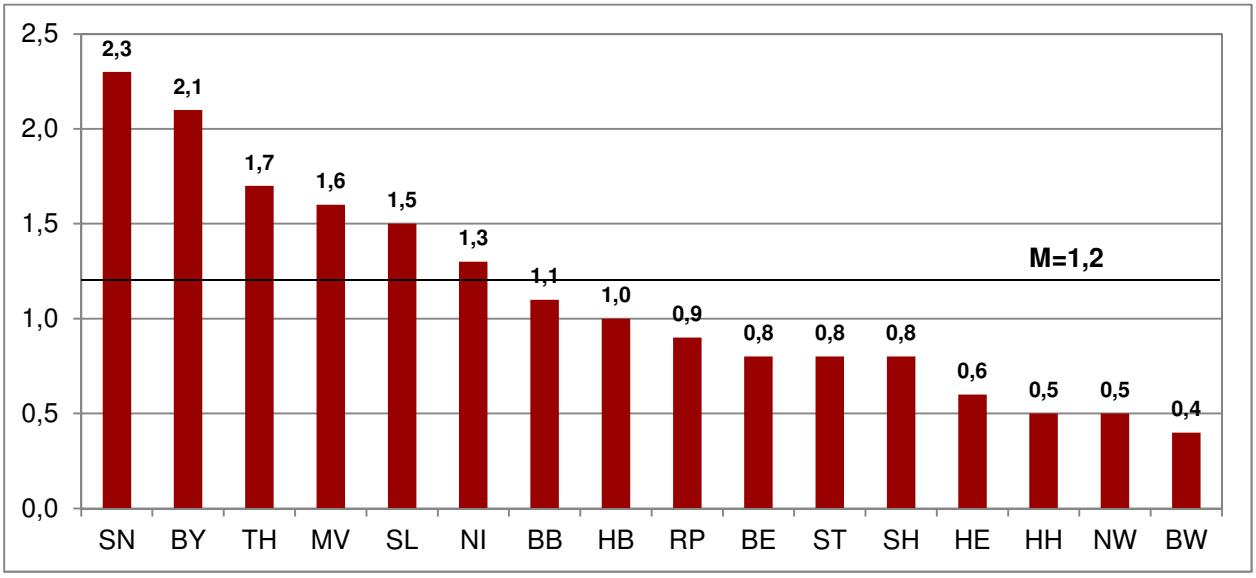
Obwohl die Vorschrift des § 145a StGB seit jeher vor allem in der Rechtswissenschaft umstritten ist, treten wir daher mit Nachdruck für die Beibehaltung dieser Sanktionsnorm ein. Dies setzt allerdings voraus, dass die Vorschrift von der Praxis verständig genutzt und nicht aus sachfremden Motiven zweckwidrig eingesetzt wird.[86]

Ganz generell ist die Zahl der nach § 145a StGB Abgeurteilten und Verurteilten in den letzten Jahren stark gestiegen, wobei wiederum eine regional unterschiedliche Handhabung zu beobachten ist (vgl. Schaubild 5).[87]

---

[85] Schaubild VI-1.
[86] Hierfür gibt es leider vereinzelte Anhaltspunkte; zur Sanktionierungspraxis Kap. VI 2.5. und zu den sachfremden Motiven für die Strafantragsstellung Kap. VI 2.4.3.2.
[87] Kap. V 2.1.2.

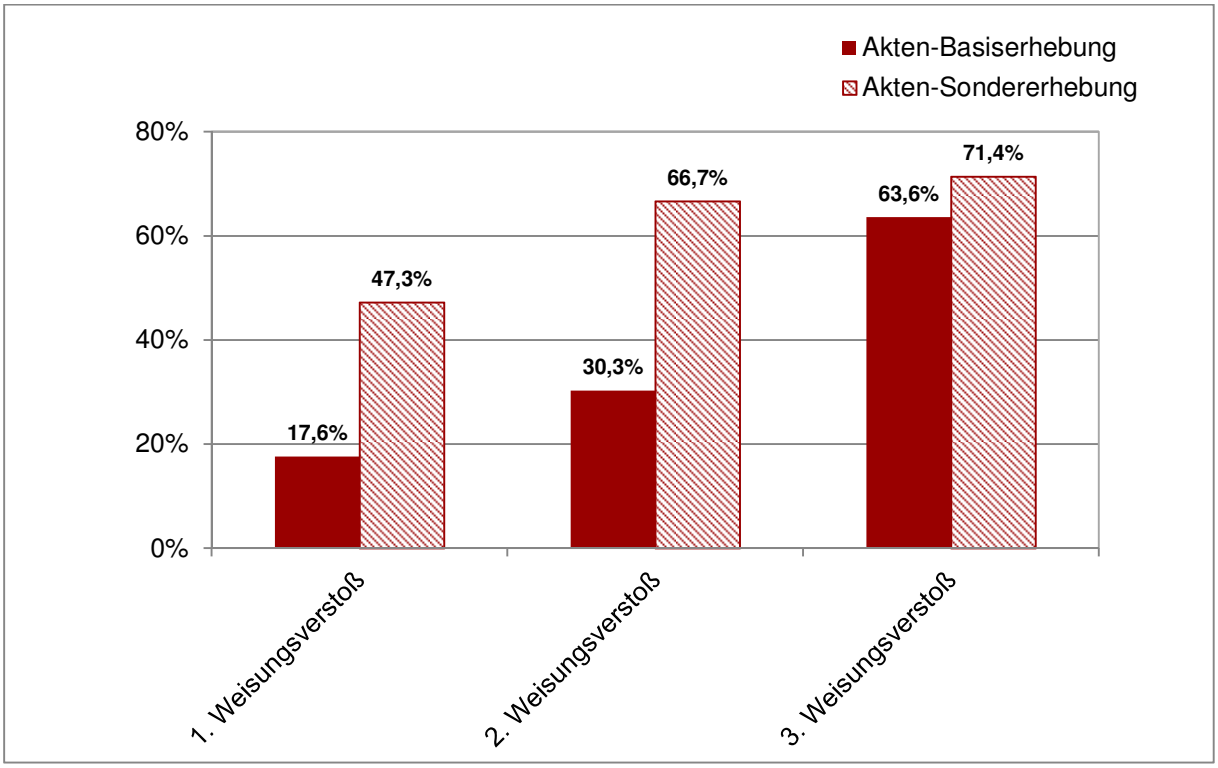
Schaubild 5: Verurteilte je 100 laufender Führungsaufsichten nach Bundesländern (Strafverfolgungsstatistik 2011)[88]



In der Akten-Basiserhebung fanden sich in 216 der 504 ausgewerteten Verfahren Indizien für mindestens einen der Führungsaufsichtsstelle bekannt gewordenen Weisungsverstoß; ein Strafantrag wurde jedoch beim ersten Weisungsverstoß nur in 38 Verfahren gestellt (17,6%). In der Akten-Sondererhebung wurde bei 55 ersten Verstößen immerhin 26-mal ein Strafantrag gestellt (42,3%). Mit jedem weiteren Verstoß steigt die Zahl der gestellten Strafanträge (vgl. Schaubild 6).[89] Aufgrund einer auch hier festzustellenden regionalen Ungleichheit sind wir der Meinung, dass in Zukunft klare untergesetzliche Regeln geschaffen werden sollten, nach welchen Kriterien und auf welcher Tatsachengrundlage die Führungsaufsichtsstelle einen Strafantrag zu stellen hat.

[88] Schaubild VI-5.
[89] Kap. VI 2.4.3.

Schaubild 6: Anzahl von Weisungsverstößen und Strafanträgen durch die Führungsaufsichtsstelle bei den ersten drei Weisungsverstößen[90]

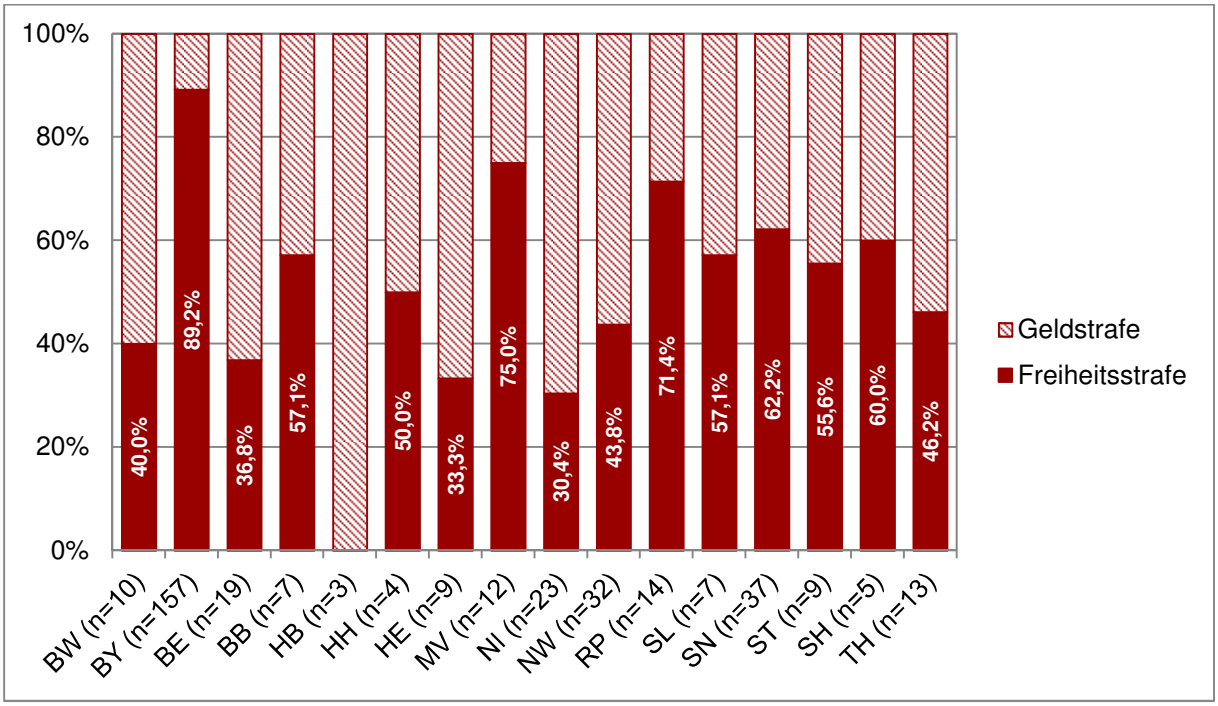


Zu einem Strafantrag greifen die Führungsaufsichtsstellen vor allem bei Verstößen gegen die Kontaktverbotsweisung nach § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB.[91] Nach gestelltem Strafantrag erhob die Staatsanwaltschaft in immerhin 71,1% der Fälle der Akten-Basisauswertung in der Folge auch Anklage (n=38); bei den sicherungsintensiven Führungsaufsichten des Typ-III fiel die Quote mit 88,5% (n=26) noch höher aus. Verfahrenseinstellungen der Staatsanwaltschaft trotz vorliegenden Strafantrags sind also nicht (mehr) die Regel.[92]

Die erheblichen Unterschiede, die in den Abgeurteilten- und Verurteiltenzahlen zwischen den Bundesländern bestehen, setzen sich in der Sanktionierungspraxis fort. Nach der Strafverfolgungsstatistik 2011 variiert der Anteil an verhängten Geld- und Bewährungsstrafen zwischen den Bundesländern erheblich. So dominieren bei immerhin 157 Verurteilungen in Bayern ganz überwiegend die Freiheitsstrafen, während sich sonst Freiheits- und Geldstrafen häufig die Waage halten[93] (vgl. Schaubild 7).

[90] Schaubild VI-9.
[91] Kap. VI 2.4.3.1.
[92] Kap. VI 2.5.2.
[93] Kap. VI 2.5.

Schaubild 7: Anteil verhängter Geld- und Freiheitsstrafen in Strafverfahren nach § 145a StGB nach Bundesländern (Strafverfolgungsstatistik 2011)[94]



Zu überlegen ist, das Tatbestandsmerkmal der Gefährdung des Maßregelzwecks als objektive Bedingung der Strafbarkeit auszugestalten.[95] Geprüft werden sollte auch, ob und wie die Führungsaufsichtsstellen stärker in das gerichtliche Verfahren nach § 145a StGB eingebunden werden können. Die Untersuchung präferiert hier, für die verfahrensrechtliche Stellung der Führungsaufsichtsstelle eine Position vergleichbar derjenigen der Jugendgerichtshilfe in § 38 JGG vorzusehen.[96] Auch sollte die Führungsaufsichtsstelle über das Ergebnis des Verfahrens informiert werden.[97] Wichtig erscheint uns schließlich der Hinweis, dass nur eine zeitnahe Sanktionierung effektiv sein kann.[98] Nicht verschwiegen werden darf, dass das bei einem Verstoß gegen § 145a StGB zur Verfügung stehende Sanktionsrepertoire (Freiheits- oder Geldstrafe) wenig diversifiziert und daher unbefriedigend ist. Teile der Praxis fordern, Alternativen, etwa die Einführung eines Beugearrests, in Erwägung zu ziehen.[99]

---

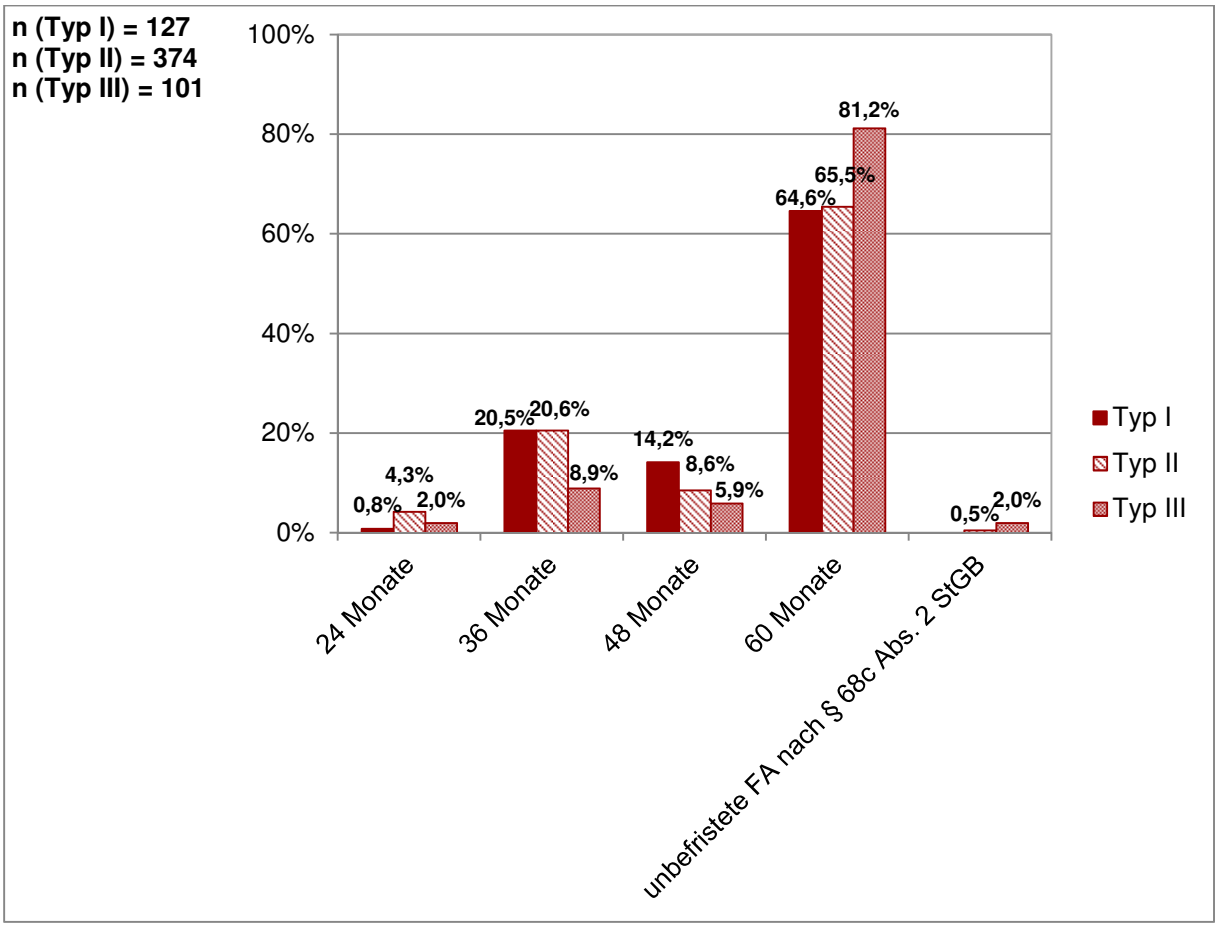
[94] Schaubild VI-18.
[95] Kap. VI 3.
[96] Kap. VI 2.5.1., Kap. VI 3.
[97] Kap. VI 2.5.1.
[98] Zum zeitlichen Ablauf einer Sanktionierung nach § 145a StGB und der Bedeutung raschen Sanktionierens Kap. VI 2.5.1.
[99] Kap. VI 2.5.2., Kap. VI 3.

6. Rechtstechnische Regelungen: Dauer der Führungsaufsicht (§ 68c StGB), nachträgliche Entscheidungen (§ 68d StGB), Beendigung oder Ruhen der Führungsaufsicht (§ 68e StGB) sowie Konkurrenz zur Bewährungsaufsicht (§ 68g StGB) (Kap. VII, VIII, IX und X)

Die Regelungen in § 68c StGB zur **Dauer der Führungsaufsicht**[100] sind nach unserem Dafürhalten aus rechtsdogmatischen und rechtstatsächlichen Gründen zu optimieren. Eine Reform sollte jedoch stets im Verbund mit § 68e StGB und § 68g StGB erfolgen. Im Einzelnen macht die Untersuchung vier Bereiche aus, die rechtspolitisch überdacht werden sollten.

Ausweislich der Aktenanalyse ist eine **anfängliche Dauer der Führungsaufsicht** von fünf Jahren in allen Führungsaufsichtstypen – also auch bei einer positiven Legalprognose – der häufigste Fall. In sicherungsintensiven Führungsaufsichten (Typ III) liegt der Anteil längerer Dauern höher (vgl. Schaubild 8).[101]

Schaubild 8: Anfängliche Dauer der Führungsaufsicht[102]



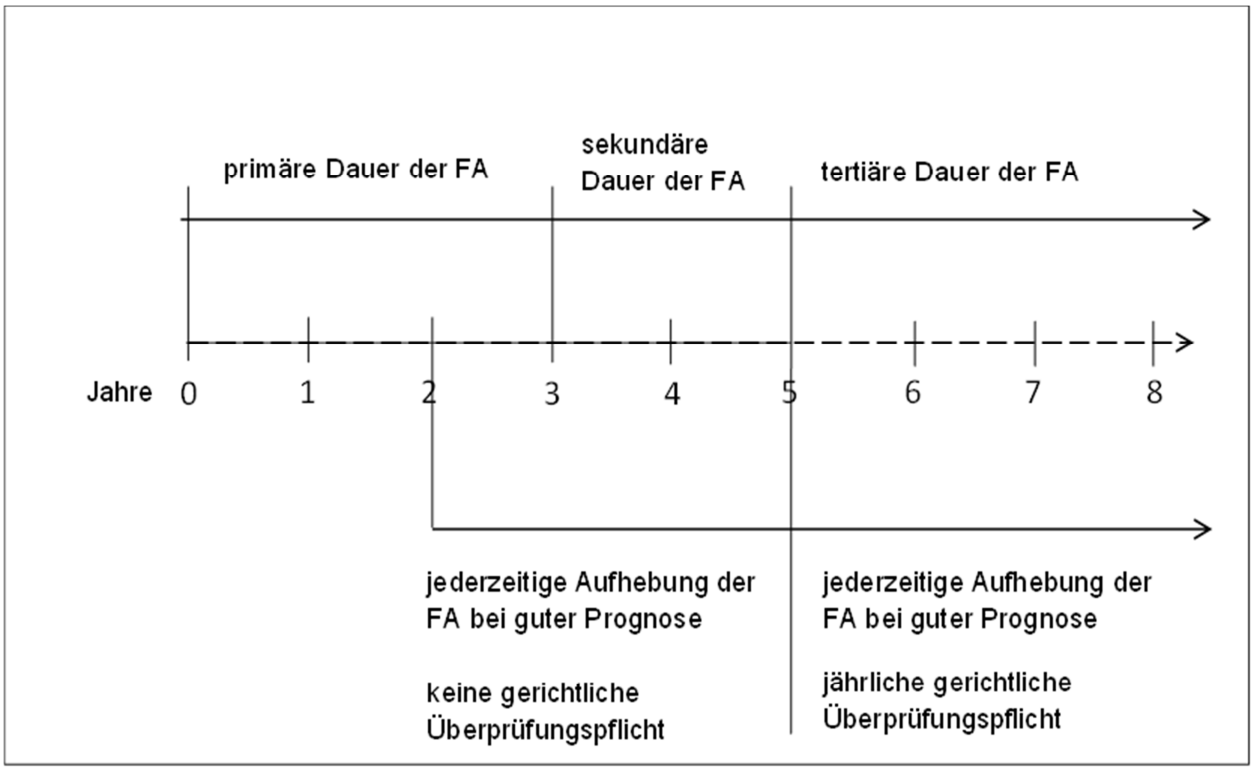
[100] Kap. VII.
[101] Kap. VII 2.2.
[102] Schaubild VII-2.

Diese Ergebnisse der Aktenauswertung decken sich auch mit den Angaben der befragten Strafvollstreckungsrichter.[103]

Diese fast selbstverständliche Annahme einer Dauer der Führungsaufsicht von fünf Jahren erscheint uns problematisch, zumal Verkürzungs- (§ 68c Abs. 1 S. 2 StGB in Verbindung mit § 68d Abs. 1 StGB) oder Aufhebungsentscheidungen (§ 68e Abs. 2 StGB) seltene Ausnahmen sind.[104] Sachgerechter dürfte demgegenüber das in der Untersuchung entwickelte und ausführlich begründete Konzept einer primären gesetzlichen Dauer der Führungsaufsicht von nur drei Jahren sein mit einer Verlängerungsmöglichkeit um weitere zwei Jahre (sekundäre Dauer der Führungsaufsicht).[105] Der Vorschlag sieht zudem vor, dass nach § 68e Abs. 2 StGB die Führungsaufsicht bei besonders gutem Verlauf bereits nach Ablauf von zwei Jahren bzw. im vierten oder fünften Jahr jederzeit beendet werden kann. Wurde die Führungsaufsicht nicht schon zwischenzeitlich entfristet (§ 68c Abs. 2 StGB), kann das Gericht kurz vor Ablauf der sekundären Führungsaufsichtsdauer über die unbefristete Verlängerung der Führungsaufsicht (tertiäre Führungsaufsichtsdauer) entscheiden (§ 68c Abs. 3 StGB). Die unbefristete Führungsaufsicht wäre jährlich zu überprüfen (vgl. Schaubild 9).

[103] Kap. VII 2.2.
[104] Kap. VII 2.2.
[105] Kap. VII 3. und Kap. IX 3.2.

Schaubild 9: Neuregelung der §§ 68c, 68e Abs. 2, 3 StGB[106]



Von den **Möglichkeiten einer unbefristeten Verlängerung** der Führungsaufsicht nach § 68c Abs. 2 und Abs. 3 StGB wird derzeit mit Ausnahme Bayerns nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Wir sind der Auffassung, § 68c Abs. 2 und 3 StGB sollte in Zukunft durchgängig auf rechtswidrige Taten abstellen und die Einführung einer gesetzlichen Pflicht zur Einholung eines Sachverständigengutachtens geprüft werden. Die zweijährige Überprüfungsfrist sollte ferner aus rechtsstaatlichen Gründen auf ein Jahr verkürzt werden.

Die Untersuchung weist darauf hin, dass der **Beginn der Führungsaufsicht** generell an die Entlassung aus dem letzten, strafrechtlich veranlassten stationären Vollzug geknüpft werden sollte.[107] Bei der Frage der **Nichteinrechnung von Zeiten in die Führungsaufsicht** wäre zu erwägen, Zeiten eines Aufenthalts im Ausland in die Regelung des § 68c Abs. 4 S. 2 StGB einzubeziehen.[108] Es sollte zudem nach unserer Ansicht eine gesetzliche Pflicht verankert werden, Probanden über das Ende der Führungsaufsicht zu unterrichten.[109]

[106] Graphik IX-1.
[107] Kap. VII 2.6., 3.3. und 3.4.
[108] Kap. VII 3.4.
[109] Kap. VII 3.4.

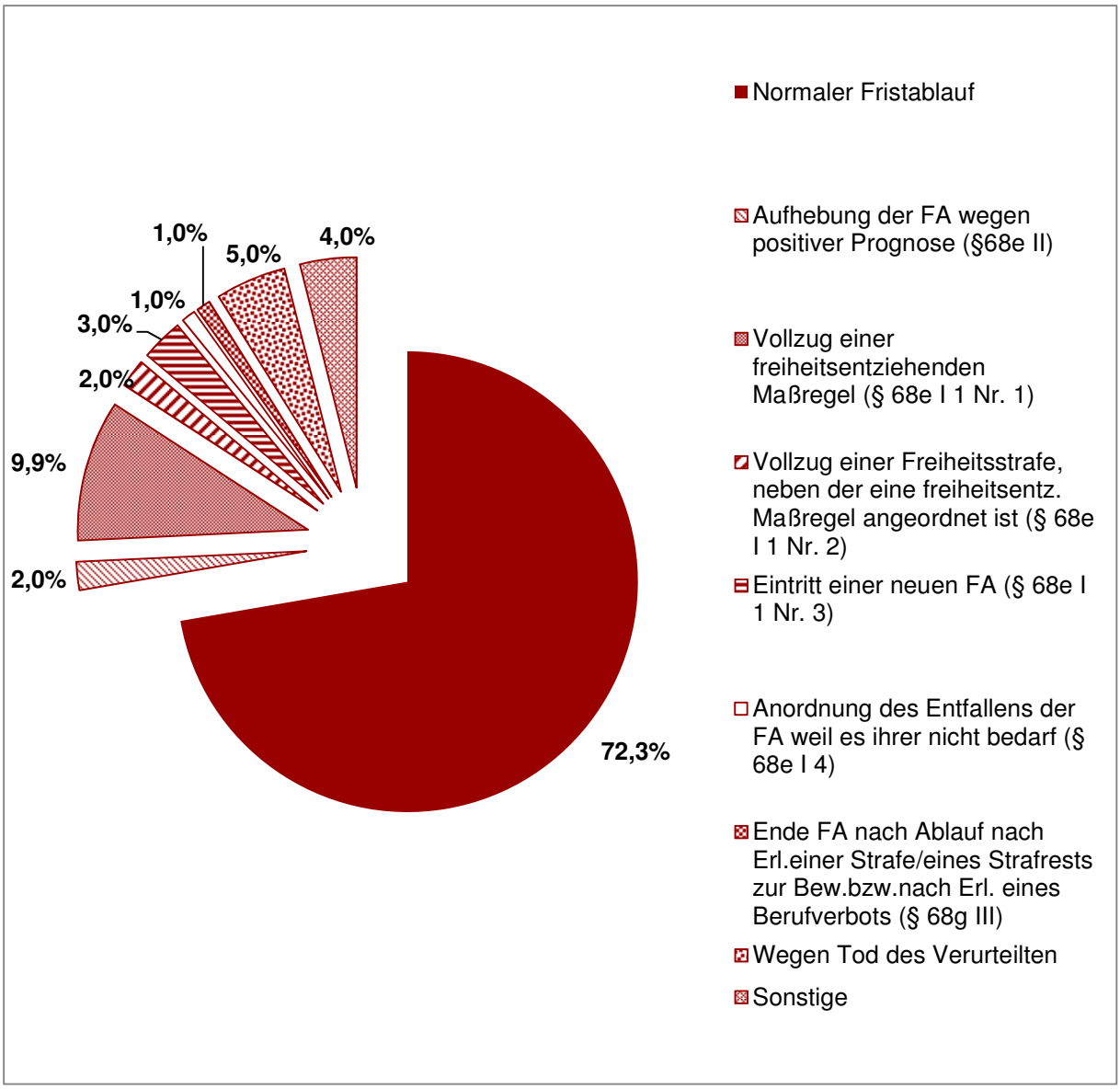
Von der **Befugnis zu nachträglichen Entscheidungen (§ 68d StGB)** wird – so stellt die Untersuchung fest – im Wesentlichen sachgerecht Gebrauch gemacht.[110] Zur Absicherung der Entscheidungsqualität regen wir dennoch ein formelles Antragsrecht der Führungsaufsichtsstelle an.[111]

Dabei steht die Häufigkeit von Nachtragsentscheidungen in Abhängigkeit des einzelnen Führungsaufsichtstyps. So ließen sich bei den sicherungsintensiven Typ-III-Führungsaufsichten immerhin 117 einmalige Änderungen von Weisungen gemäß § 68d Abs. 1 StGB nachvollziehen.[112] Ob Nachtragsentscheidungen noch nach Ende der Führungsaufsicht ergehen können, sollte gesetzlich geklärt werden.[113]

Der häufigste Grund für das **Ende einer Führungsaufsicht** war in 75 von 106 Fällen der Fristablauf (§ 68c Abs. 1 S. 1 StGB) (vgl. Schaubild 10).[114]

[110] Kap. VIII 3.
[111] Kap. III 3.2. und Kap. VIII 3.
[112] Kap. VIII 2.4.
[113] Kap. VIII 2.3. und Kap. VIII 3.
[114] Schaubild IX-3.

Schaubild 10: Ende der Führungsaufsicht (alle Beendigungsgründe)



Nach der Aktenuntersuchung häufiger ist das Ruhen der Führungsaufsicht nach § 68e Abs. 1 S. 2 StGB, insbesondere durch den Vollzug einer neuen Freiheitsstrafe (z.B. in 120 von 377 Führungsaufsichten des Typ II).[115]

Ganz generell ist es wegen der vielgestaltigen führungsaufsichtsrechtlichen Eintrittsgründe und Ausgestaltungsmöglichkeiten schwer, sinnvolle Alternativen zur derzeitigen kaum überschaubaren und komplexen **Regelung des § 68e StGB** zu finden.[116] Eine mögliche Alternative wird in der Untersuchung entwickelt: Die Führungsaufsicht könnte während des Vollzugs einer stationären Sanktion grundsätzlich ruhen; insofern schlagen wir vor, das Ruhen der Führungsaufsicht, das

[115] Kap. IX 2.1.4.
[116] Siehe dazu Kap. IX.

bislang die Ausnahme darstellt, zur Regel zu erheben.[117] Die Führungsaufsicht endete in diesem Modell nur dann, wenn eine neue Führungsaufsicht einträte (derzeit § 68e Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB).[118] Über eine gesetzliche Regelung wäre sicherzustellen, dass erteilte Weisungen (v.a. § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB), erfolgte Entfristungsentscheidungen (§ 68c Abs. 2 und 3 StGB) und die Widerrufsmöglichkeit (§ 67g StGB) von der alten auf die neue Führungsaufsicht übergehen.[119] Dieses Ergebnis ließe sich auf unterschiedlichen dogmatischen Wegen erzielen.[120] Freilich vermag uns auch dieser Ansatz nicht vorbehaltlos zu überzeugen.

Beim **Zusammentreffen zwischen Straf(rest)aussetzung oder Aussetzung des Berufsverbots mit der Führungsaufsicht** erscheint der in § 68g Abs. 1 StGB geregelte partielle Vorrang der Führungsaufsicht vor der Bewährungsaufsicht als sachgerecht.[121] Wir empfehlen aus Vereinfachungsgründen die Streichung der Vorschriften des § 68g Abs. 2 und 3.[122]

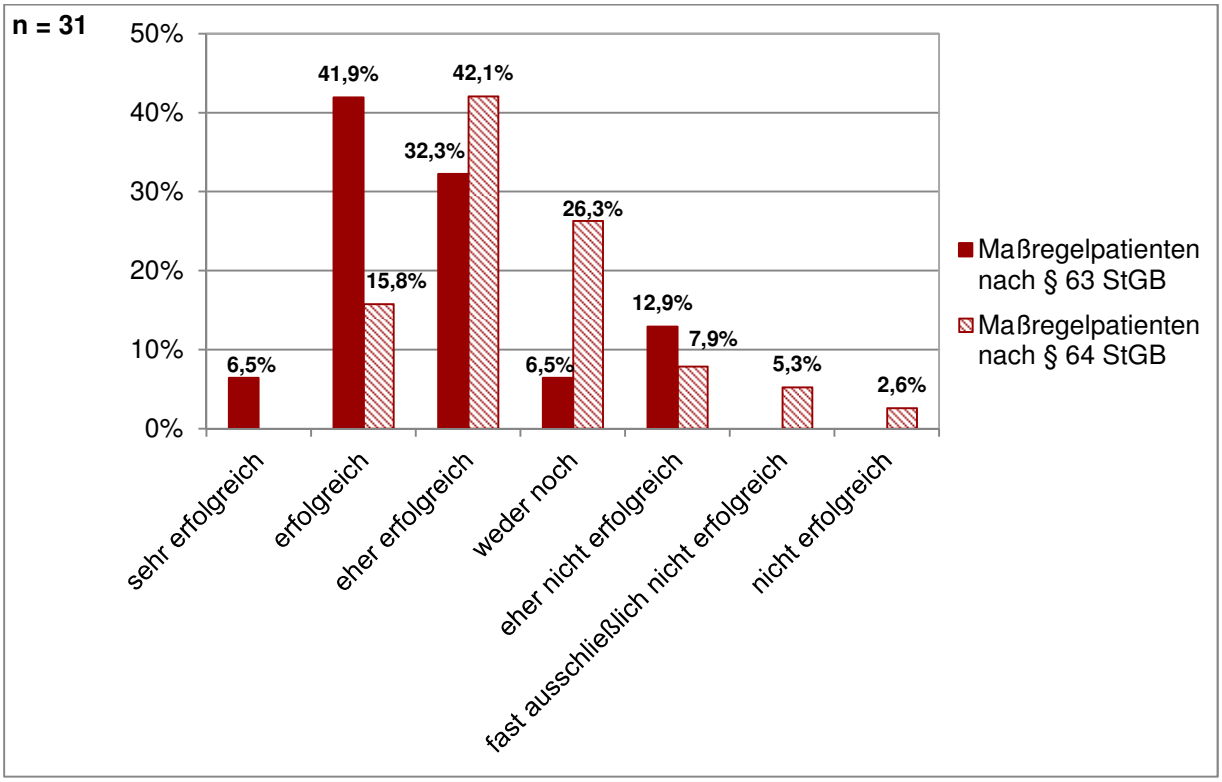
7. Die Krisenintervention (§ 67h StGB) (Kap. XI)

Der Grundgedanke und die Umsetzung der im Jahr 2007 in § 67h StGB eingeführten Krisenintervention werden überwiegend als positiv eingeschätzt.[123] Ausweislich der Befragung der Mitarbeiter des Maßregelvollzugs wird der Verlauf der Krisenintervention vor allem im Bereich des § 63 StGB als (mindestens eher) erfolgreich beurteilt (vgl. Schaubild 11).[124]

---

[117] Kap. IX 3.1.
[118] Kap. IX 3.1.
[119] Kap. IX 3.1.
[120] Ausführlich Kap. IX 3.1.
[121] Kap. X 3.
[122] Kap. X 3.
[123] Kap. XI 2.2.
[124] Kap. XI 2.2.2.

Schaubild 11: Verlauf der Krisenintervention bei Maßregelpatienten nach § 63 StGB und § 64 StGB (Mitarbeiter des Maßregelvollzugs)[125]



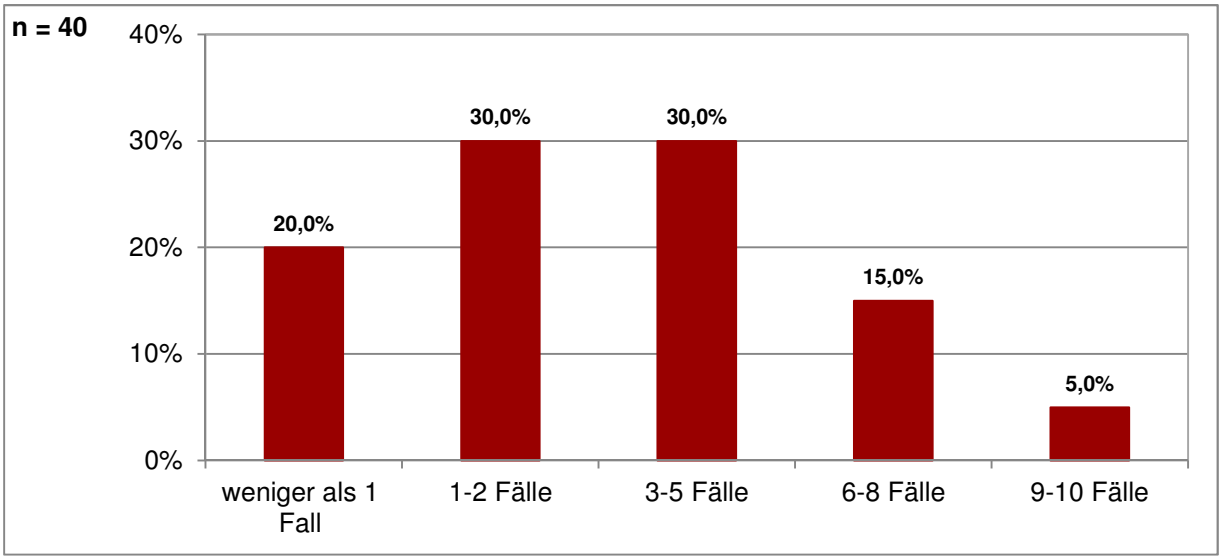
Tendenziell (42 gegenüber 17 bei 24 Unentschiedenen) sind die befragten Leiter und Mitarbeiter des Maßregelvollzugs auch der Auffassung, dass dank der Möglichkeit zur Krisenintervention Maßregeln verstärkt zur Bewährung ausgesetzt werden können.[126]

Stellt man diese positiven Einschätzungen in Rechnung, verwundern uns demgegenüber die ausweislich der Aktenanalyse geringen Fallzahlen der Krisenintervention. So ließen sich in der Akten-Basiserhebung nur in neun Führungsaufsichtsverfahren Kriseninterventionen nach § 67h StGB nachvollziehen. Hinzu kommen zwei Verfahren in der Akten-Sonderauswertung. Immerhin 51,2% der befragten Leiter und Mitarbeiter des Maßregelvollzugs geben an, bislang keine Erfahrungen mit der Krisenintervention gemäß § 67h StGB gemacht zu haben. Die Angaben derer, die Erfahrungen mit § 67h StGB aufweisen können, legen den Schluss nahe, dass Kriseninterventionen seltene Ereignisse im stationären Vollzugsalltag sind (vgl. dazu Schaubild 12).[127]

---

[125] Schaubild XI-9.
[126] Siehe hierzu und zur Verwirklichung der übrigen Regelungsziele Kap. XI 2.2.3.
[127] Kap. XI 2.2.1.

Schaubild 12: Kriseninterventionen pro Jahr (Mitarbeiter des Maßregelvollzugs)[128]



Daraus ergibt sich allerdings auch, dass vielfach befürchtete *Net-widening-Effekte* jedenfalls bisher nicht zu beobachten sind.[129] Teilweise wird jedoch aus den Reihen der Behandlungsakteure eine Ausweitung des § 67h StGB ins (soziale und strukturelle) Vorfeld krisenhafter Entwicklungen gefordert.[130] Insgesamt möchten wir den in der Praxis häufig formulierten und berechtigten Wunsch nach einer noch zügigeren Anordnung und Umsetzung der Krisenintervention, nach einem noch intensiveren Austausch zwischen den die Krisenintervention anordnenden Gerichten und den Behandlungsakteuren sowie nach einer verstärkten Integration der Bewährungshilfe in den stationären Vollzug der Krisenintervention unterstreichen.[131]

Ein Bedarf für gesetzliche Änderungen besteht daher nur in Randbereichen. Insbesondere sollte sich durch den Vollzug einer Krisenintervention entgegen der derzeitigen Rechtsprechung möglichst nicht die gerichtliche Zuständigkeit ändern.[132] Zudem sollten Kriseninterventionen nicht im Bundeszentralregister erfasst werden.[133]

Eruiert man weitere Anwendungsbereiche der Krisenintervention *de lege ferenda*, befürwortet ein beträchtlicher Anteil der befragten Leiter und verantwortlichen Mitarbeiter der Führungsaufsichtsstellen und der Bewährungshelfer die Idee einer Kriseninterventionshaft in Vollverbüßungs- und Erledigungsfällen, während die diesbezügliche Einschätzung befragter Strafvollstreckungsrichter tendenziell negativ

[128] Schaubild XI-5.
[129] Kap. XI 3.1.
[130] Kap. XI 3.1.
[131] Kap. XI 2.2.3.
[132] Kap. XI 2.1.2. und Kap. XI 3.1.
[133] Kap. XI 2.1.3. und Kap. XI 3.1.

ausfällt.[134] Aus unterschiedlichsten Gründen wollen wir uns von diesem Vorschlag distanzieren.[135] Deutlich diskutabler erschiene uns als eine Neuerung die Ausweitung des § 67h StGB auf eine zur Bewährung ausgesetzte Unterbringung in der Sicherungsverwahrung.

8. Ausblick (Kap. XII)

Insgesamt betrachtet, kann der Führungsaufsicht derzeit ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Obwohl in dieser Arbeit die Rückfälligkeit nach oder während der Führungsaufsicht nur am Rande thematisiert werden konnte, ist die bereits der früheren Polizeiaufsicht vorgehaltene Charakterisierung der Führungsaufsicht als stumpfes Schwert in dieser Pauschalität nicht gerechtfertigt.[136] Dazu haben auch die führungsaufsichtsrechtlichen Reformen der Jahre 2007 und 2011 beigetragen. Diese positive Feststellung darf selbstverständlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch bei diesem Rechtsinstitut in verschiedenen, hier nur angedeuteten und im Hauptbericht ausführlich dargelegten Bereichen Optimierungspotential besteht. Wie effektiv die Führungsaufsicht auch zukünftig in der Praxis sein kann, wird zentral von der Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger abhängen, in ihre Umsetzung zu investieren. Dabei sollte in Rechnung gestellt werden, dass eine gut funktionierende Führungsaufsicht zum einen zu einer Entlastung des Straf- und des Maßregelvollzugs beitragen und sich dadurch auch ökonomisch rentieren kann. Zum anderen ist zu bedenken, dass die Führungsaufsicht unter rechtsstaatlichen Gründen als höchst profitabel anzusehen ist, wenn mit ihr Menschen der Weg aus dem Straf- und Maßregelvollzug in ein straftatenfreies Leben bereitet werden kann.

[134] Kap. XI 3.2.
[135] Kap. XI 3.2.
[136] Vgl. Kap. XII.